

공직윤리의 기준과 형법적 도덕률의 적용문제

– 공직자의 부패방지를 위한 공직자윤리법의 입법론을 중심으로 –

The Criteria of Administrative Ethics and the Application Problem of the Ethical Code in Criminal Law

- Focused on the Legislative Theory of Administrative Ethics Act to Prevent Corruption of Public Officials -

김 준 성(Kim, Jun Sung)*

ABSTRACT

Our society today pursues a fair society that accepts and respects all of its members from the stance of Communitarianism. However, there are occasionally cases in which public opinion makes sharp distinctions of morality issues overlooked in the personnel verification system of public officials and public office candidates during public official appointment processes. Furthermore, even when public office candidates are appointed to public posts, there are occasions when they resign from their public posts due to the backlash of public opinion.

Such distinctions of public office appointments are raised from a lack of recognition regarding the crushing morality flaws of public officials and public office candidates and the rigidity of morality. Actually, the moral standards that the public expects from public officials are extremely strict and high. In particular, political atmospheres are reflected upon public opinion and in some cases, apart from rules of law, the practical reason of transcendental social morality that differs from the general public is demanded as the standard of morality that must be possessed by public officials and public office candidates.

Thus, it can be said that it is necessary to first secure the establishment of discipline and administrative ethics in public society for the prevention of social confusion and corruption among public officials. From these aspects, it can be considered proper to find ways to concretely enact the fulfillment duties of fairness duties and integrity duties that correspond to the Ethical Code in Criminal Law as administrative ethics to reinforce the internal regulations of public officials in the Administrative Ethics Act. Such theories of legislation will eventually have effectiveness in constructing the fair society that our society seeks.

Key words: Administrative Ethics, Administrative Ethics Act, Integrity Duty, Fairness Duty, the Ethical Code in Criminal Law

* 동국대학교 경주캠퍼스 행정·경찰공공학부 특임교수, 법학박사

I. 문제의 제기

오늘날 우리사회의 화두는 공동체주의¹⁾에서 사회적 여론에 따라 준별(峻別)이 되기도 하는 공정성의 문제이다.²⁾ 이제 공정성의 문제는 공직윤리와 관련하여 공직자 또는 공직후보자의 도덕적 가치를 준별하는 사회적 가치판단의 문제를 추구하고 있다.³⁾ 사실 공정성의 문제는 공직자의 인사청문회에서 사안에 따라 다소 차이가 있겠지만, 공직자 또는 공직후보자를 평가하는 사회적 평판으로서 높은 정도의 도덕적 가치가 된다는 것이다. 즉 공정성의 문제⁴⁾는 애초부터 공직자 또는 공직후보자에게 경이로운 정도의 초월적인 사회적 도덕성의 실천이성을 요구한다는 것이다.

그것은 마치 칸트가 실천이성비판에서 역설한 “그것은 내 위에 별이 빛나는 하늘과 내 안의 도덕법칙”⁵⁾과 같이 공직자에게 고도의 도덕성을 요구하는 국민들의 엄격한 가치관이며, 한편으로는 공직자가 이미 실천해버린 과거의 행위에 대한 평가로써 완전무결점의 공직자를 희망하는 사회적 가치관이 반영된 기준이라고 볼 수도 있다.

그래서 이러한 측면에서 본다면, 공직자의 부패방지를 위하여 규정된 공직자윤리법의 규정보다도 실제 국민들이 평가하는 공직윤리의 가치관은 실천 그 자체가 매우 어렵고 불가능에 가까운 것을 요구한다는 것이다.⁶⁾ 특히 공직윤리의 가치관을 포함하고 있는 공직자윤리법은 공직자들의 윤리적 규범이 된다. 공직자윤리법에서 규정하고 있는 공직윤리의 기준은 평소에 공직자가 지니고 있어야 할 윤리적 규범이다.

이러한 공직윤리의 기준은 부패방지를 위한 공직자의 윤리적 기준이며, 근본적으로 공직자윤리법의 목적에 해당한다. 공직자윤리법의 목적은 공직자에게 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 공무집행의 공정성을 확보하기 위한 것이다.⁷⁾

1) 오늘날 우리사회에서 의미하는 공동체주의는 정의실현을 위하여 공동체에 의한 도덕적 관점에서 공정성의 문제를 접근하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 취지로, 황경식 역(존 롤즈 저), 정의론, 이학사, 2017. 601-607면 참조.

2) 정의(justice)는 옳음(righteousness)과 공정(just)을 구성요소로 한다. 정의의 여신 디케(Dike)가 왼손에 들고 있는 저울은 공정을 상징한다(권영범, 공정한 재판, 세창출판사, 2015, 22-23면).

3) 우리사회는 최근 조국 前 법무부장관의 사태를 통하여 공직윤리에 대하여 한층 더 강화된 사회적 분위기를 충분히 공감할 수 있다.

4) 이제 공정성의 문제는 도덕적 범위를 벗어나 정치적 이슈가 되고 있다. 최근 안철수 국민의당 대표가 문재인 대통령을 향해 아들의 군복무 특혜 의혹을 받고 있는 추미애 법무부장관을 해임시켜야 한다고 요구했다. 이와 관련하여 자세한 내용은 “안철수 ‘문대통령, 추미애 잘라라…침묵이 공정인가’”, 김광태 기자, 디지털타임스 <http://www.dt.co.kr>, 2020. 9. 21일자 인터넷 기사 참조(검색일: 2020. 9. 22).

5) 백종현 역(임마누엘 칸트 저), 실천이성비판, 아카넷, 2007, 327면 이하.

6) 김홍희, “공직윤리 왜 어렵고 힘든가?”, 한국부패학회보 제25권 제1호, 한국부패학회, 2020. 3, 55면 이하.

7) 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, 법학연구 제29권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2019. 3. 103면.

그러나 현행 공직자윤리법 제1조(목적)와 제2조의2(이해충돌 방지 의무)에 규정된 내용만으로 공직윤리의 기준을 명확하게 제시할 수는 없다. 그래서 앞서 언급한 바와 같이 공직자 및 공직후보자의 도덕성이 공정성의 문제와 결부되면 인사청문회 이전에 사퇴하기도 하지만, 설령 공직후보자가 인사청문회를 통과하더라도 높은 도덕성을 요구하는 사회적 여론에 따라 불가피하게 사퇴를 해야 하는 경우가 발생하기도 한다. 그렇다면 주무부처에서는 공직자 및 공직후보자에 대한 인사검증시스템을 사전에 철저하게 작동하면 될 것이다.

물론 공직자 및 공직후보자에게 요구하는 높은 도덕성의 기준은 공직자의 임명기준이 명확하지 않아서 발생하는 문제이기도 하지만, 그 보다 공직자 개인이 가져야 할 윤리의식의 내적 기준이 명확하지 않기 때문에 발생하는 문제이기도 하다. 그렇다고 주무부처에서 공직자 및 공직후보자에 대한 인사검증시스템을 사전에 철저하게 작동하는 것도 현실적으로 매우 어려운 일이기 때문이다. 그리고 현행 공직자윤리법이 청렴성이나 도덕성의 기준을 전혀 규정하지 않고, ‘재산등록과 등록재산 등의 소명’에 한정하고 있는 문제점도 있기 때문이다.⁸⁾

따라서 본 연구에서는 이러한 문제점에 착안하여 공직자의 부패방지를 위한 측면에서 공직윤리의 기준과 형법적 도덕률의 적용문제에 대하여 검토를 하고자 한다. 이를 위하여 우선적으로 공직윤리의 기준과 형법적 도덕성의 문제를 검토한 후, 공직윤리의 구체적 내용과 형법적 도덕률의 적용문제를 논의하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 하여 공직자의 부패방지를 위한 합리적인 해결방안으로서 형법적 도덕률의 관점에서 공직자윤리법에 관한 입법론을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 공직윤리의 기준과 형법적 도덕성의 문제

1. 공직윤리의 개념과 기준의 설정

앞서 언급한 바와 같이 현행 공직자윤리법 제1조(목적)와 제2조의2(이해충돌 방지 의무)에 규정된 내용이 규범화된 공직윤리의 개념이라고 볼 수 있다.⁹⁾ 현행 공직자윤리법에 규정된 공직윤리의 개념은 현실적인 실현가능성을 담보하는 내용이다. 즉 공직자가 공무집행에서 공정성을 확보하는 기준이며, 공무수행에서 실질적으로 공정성을 실천할 수 있는 내용

8) 이러한 취지로, 김재광, “한국의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준”, 공법학연구 제9권 제3호, 한국비교공법학회, 2008, 26면.

9) 이와 관련하여 현행 공직자윤리법 시행령 제2조의2(이해충돌 가능 직무의 회피 등)와 제14조의2(재산형성과정 소명 요구 등)의 규정을 살펴봐도 공직자윤리법 제1조(목적)와 제2조의2(이해충돌 방지 의무)의 규정을 구체적으로 실시한 것에 불과하며, 구체화된 공직윤리의 개념이 아니다.

이기 때문이다. 예컨대 상기의 조문에 규정되어 있는 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 공익우선의 성실한 직무수행, 퇴직공직자의 공정성 의무 등에서 공직윤리의 개념은 유추할 수 있기 때문이다. 그러므로 현행 공직자윤리법에 규정된 공직윤리의 개념은 공직자의 공정한 직무수행의 실효성을 담보하기 위한 실천적 내용임과 동시에 공직윤리의 기준을 제시한 것이라고 볼 수 있다.

따라서 공직자윤리법에 규정된 공직윤리의 개념은 ‘공정한 직무수행’을 의미하는 것이다. 그리고 공정한 직무수행은 공직자가 일체 부정부패와 연루되지 않는 행위를 행하는 것을 의미하는 것이다. 하지만 현행 공직자윤리법에서 규정하고 있는 공직윤리의 개념은 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고자 하는 측면에서 재산관련내용에 국한되어 있다. 물론 국가는 공직자가 공직에 헌신할 수 있도록 직업공무원제도를 채택하고 있지만, 임명직 혹은 선출직 고위공직자에게는 예외에 해당한다. 그래서 한시적으로 임명된 고위공직자는 본인의 직위를 이용하거나 본인의 직위를 이용하고자 하는 사람들과 공무수행 과정에서 예기치 못하는 부정부패와 연루될 수 있는 가능성이 내포되어 있다.

그러한 측면에서 본다면 공직자윤리법에서 규정하고 있는 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하는 규정은 공직자의 공정한 직무수행을 담보하는 기준이 될 수 있으며, 사회적으로 적합한 공직윤리의 기준이 될 수 있다.

그러나 공직자윤리법은 고위공직자를 대상으로 재산등록 및 공개로서 공직윤리를 확립하고자 할 뿐이며, 구체적으로 공직윤리의 개념과 기준을 규정하고 있다고 볼 수 없다.¹⁰⁾ 적어도 공직윤리는 윤리적 성격이 규범화되어 규정되는 것이 바람직하기 때문이다. 따라서 공직자윤리법에서 공직윤리의 개념과 기준을 구체적으로 규정하는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 측면에서 본다면 공직윤리의 개념을 현행 공직자윤리법에 규정되어 있는 ‘공정한 직무수행’을 유추하여 ‘공정한 직무수행을 위한 행위기준’을 설정하는 것이 공직윤리의 기준이 될 것이다. 즉 공직자가 공정한 직무수행을 위하여 평소에 지녀야 하는 품성이 바로 공직윤리이다. 그렇다면 공직자가 공정한 직무수행을 궁극적으로 지녀야 하는 도덕성은 청렴성(淸廉性)이다. 청렴성은 성품과 행실이 고결하여 탐욕이 없는 마음가짐이다. 따라서 청렴성은 공직자가 지녀야 하는 도덕성의 기준이며, 공직자의 행위준칙에 해당한다고 할 수 있다.¹¹⁾

그래서 현행 공직자윤리법 제2조의2(이해충돌 방지 의무)의 표제어를 ‘청렴성 이행의무’로 치환하는 것이 합당하다고 볼 수 있다.¹²⁾ 공직자가 이해충돌을 방지한다는 것은 사익보다는 공익을 추구하는 것이며, 그러한 마음가짐은 청렴사상을 실천하는 것이기 때문이다. 그러므로 청렴성은 공직윤리의 원천적인 개념이며, 공직윤리의 명시적인 기준이 될 수 있

10) 이러한 취지로, 김재광, “한국의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준”, 17면.

11) 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, 110면 참조.

12) 이와 같은 취지로, 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, 117면 참조.

다. 따라서 공직윤리의 기준은 명시적으로 청렴성 이행의무로 설정하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 청렴성은 예전부터 재물을 탐하지 않는 선비사상이며, 선비들에게 관직등용을 위한 내적기준으로서 확립되어 왔기 때문이다. 그러므로 공직자 및 공직후보자들의 공직윤리는 청렴사상을 실천하는 것이라고 할 수 있다. 그래서 앞에서 언급한 바와 같이 ‘이해충돌 방지 의무’의 표제어를 ‘청렴성 이행의무’로 치환하는 것은 공직자윤리법에서 하등의 문제가 될 것이 없으며, 오히려 공직윤리에 대한 기준을 명확하게 설정하는 것이다.

2. 공직윤리와 형법적 도덕성의 관계

앞에서 언급한 바와 같이 청렴성은 공직자들이 공직생활에서 항상 지녀야 하는 마음가짐이다. 그리고 공직후보자들이 공직생활 이전에도 항상 지녀야 하는 마음가짐이기도 하다. 따라서 청렴성은 공직윤리의 기준이며, 공직자의 행위준칙이라고 할 수 있다. 사실 청렴성은 청렴의 의무로서 현행 국가공무원법 제61조, 지방공무원법 제53조에 표제어로 명시되어 있다. 국가공무원법 제61조와 지방공무원법 제53조는 동일한 법규의 내용으로 직무와 관련한 공무원의 청렴한 생활의 기준과 직무상 공무원 상하간의 청렴성에 대한 기준을 포괄적으로 실시하고 있다. 다만, 청렴의 의무에 대한 구체적 내용과 기준을 관련 법규에서 명확하게 실시하고 있다고는 볼 수 없다.

물론 청렴(清廉)이라는 그 자체가 도덕적 의미를 내포하고 있기 때문에 도덕적 성격의 의미를 법규상 명확하게 실시하기 어렵다고 볼 수도 있다. 또한 도덕적 규율을 바탕으로 하는 청렴성의 기준을 법규상 명확하게 실시하기 어렵기 때문이기도 하다.

하지만 국가공무원법 제61조와 지방공무원법 제53조의 조문을 체계적으로 분석하면 ‘청렴의 의무’라는 표제어로서 공직기강을 확립하는 기준을 제시한 것으로 볼 수가 있다. 구체적으로 살펴보면 공무원은 직무와 관련하여 어떤 경우이든 사례·증여 또는 향응을 수수해서는 안 된다는 규정과 공무원은 직무상의 관계를 떠나 상관과 하관 간에 여하튼 어떠한 의미에서도 증여할 수 없다는 규정을 적시하고 있다. 이러한 규정은 공직자가 지켜야 할 윤리의식을 법규화 한 것이라고 할 수 있다. 즉 일종의 공직윤리를 체계적으로 법규화 한 것으로 파악할 수 있다.

물론 전술한 법조문들의 내용을 분석하면 공직자는 일체 직무와 관련하여 청렴하여야 하며, 직무상관계에 있는 공직자간에도 청렴할 것을 규정하고 있다. 그렇다면 이러한 청렴의 의무는 공직윤리로서 기준을 제시할 수 있다는 측면에서 공직자윤리법에 명확하게 규정되는 것이 타당할 것이다.

그러나 공직윤리는 윤리적 측면이 강하다. 즉 공직자의 내적 기준으로서 도덕적 측면이 강하게 반영되는 것이다. 아무리 국가공무원법 제61조와 지방공무원법 제53조에 ‘청렴의 의무’가 규정되어 있다고 하지만, 도덕성의 측면이 강하게 작용하는 규정이다. 청렴한 공직자

상의 정립과 부패방지를 위한 측면에서 형사처벌의 엄격성이 가미되는 법규의 성질을 가지는 내용이 입법되는 것이 바람직하다. 물론 공직윤리가 공직자가 지켜야 하는 마땅한 도리를 의미하지만, 그 도리에 어긋나는 경우에는 객관적인 근거에 의하여 준엄한 형사처벌을 받아야 한다는 것을 전제하는 형법적 가치가 투영된 도덕적 성질을 가지는 기준을 구체적으로 적시하여야 한다.

그래서 공직자의 원천적인 부패방지를 위하여 형법적 도덕률이 가미된 공직윤리를 제시하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 물론 도덕 그 자체가 객관적인 법질서에 법규화 된다면 형사처벌을 피하기 어려운 경우가 허다할 것이다. 그러나 도덕 그 자체가 형법에 투영되는 가치를 가지는 경우라면 다를 것이다. 즉 형법적 가치가 도덕성에 투영되는 경우는 형법적 도덕성을 가지는 것이며, 형법적 도덕률로써 기능을 수행할 수 있기 때문이다. 따라서 공직윤리는 형법적 도덕성을 가지는 것을 바탕으로 규정되는 것이 타당하다.

그렇다면 앞서 언급한 바와 같이 청렴은 행실이 바르고 남의 물건을 탐하지 않는 마음과 행동을 일컫는 것이므로 공직윤리를 대표하는 기준이 될 수 있다. 그리고 앞에서 언급한 국가공무원법 제61조와 지방공무원법 제53조에 규정된 ‘청렴의 의무’를 포괄할 수 있는 사상이 된다. 즉 청렴사상은 공직윤리를 대표하는 기준이며, 공직자가 항상 지녀야 하는 마음가짐이기 때문이다. 그리고 청렴사상은 도덕성의 내적 기준이며, 형법적 도덕성의 성질도 가지고 있기 때문이다.

물론 형법은 도덕성을 바탕으로 하여 규범화되는 것이고,¹³⁾ 도덕성은 공동체주의에서 형법적 가치에 투영될 수 있는 성질을 가져야만 공직사회의 윤리적 기준으로 적용될 수가 있다. 따라서 공직사회는 공동체주의를 지향하는 계층구조이며, 공동의 가치를 추구하는 지향점으로서 전체 구성원사회에서 공직사회의 구성원에게는 강력한 정도의 도덕성이 요구되는 책무가 주어지게 된다. 그래서 공직자는 형법에 위배되는 구성요건적 행위를 실행하지 않았더라도 도덕적 측면에서 문제가 되는 행위를 실행한 경우라면 형사처벌과 상관없이 전체 사회구성원으로부터 지탄의 대상이 될 수 있으며, 경우에 따라서 민감한 사안이라면 공직적 격심사에 앞서 공직수행의 자격을 사회적 여론에 의하여 스스로 박탈당할 수밖에 없게 된다. 그래서 공직윤리와 형법적 도덕성은 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다.

따라서 공직윤리는 형법적 가치가 투영된 도덕성을 바탕으로 구체화되어야 하며, 그리고 종국적으로 형법적 도덕성을 갖춘 내용이 공직윤리로서 규범화되는 것이 타당하다고 할 것이다. 앞서 언급 한 바와 같이 공직자는 형사상 처벌받을 수 없는 행위이지만, 다수의 사회구성원들이 도덕적 책임이 있다고 판단하게 되면 사회적 여론에 의하여 공직을 사퇴하는 경우가 발생하게 되기 때문이다. 물론 형법적 도덕성은 형법적 가치가 투영된 도덕규범이므로 형법적 도덕률의 성질을 가지고 있지만,¹⁴⁾ 무조건 형사처벌을 받는 것은 아니다. 그러나

13) 이수성, “형법적 도덕성의 한계에 관하여”, 서울대학교 법학, 제18권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 1978, 106면.

형법은 윤리적 색채가 강하게 반영되는 실정법이며 중국적으로 도덕적 가치가 형법에 투영되기 때문에 중국적으로 형법적 도덕성은 형법적 가치가 실현되는 형법적 도덕률로써의 기능을 수행하게 된다.

예컨대, 공직자 또는 공직후보자가 도덕적 책임에 의하여 사퇴함으로써 중국적으로 형사처벌을 받는 사회적 단죄의 효과가 발생할 수도 있다. 경우에 따라 다소 차이가 있겠지만, 공직자의 본의 아닌 행동이 때로는 심하게 왜곡되어 사회적 여론의 못매를 맞게 되면 공직자는 직무와 상관없이 도덕적 책임에 의하여 공직을 사퇴하는 경우가 발생하게 된다. 물론 공직자 혹은 공직후보자가 사퇴한 경우라도 이와 별도로 사후에 실정법을 위반한 사실이 밝혀지게 되면, 중국적으로 형사처벌을 받아야 할 것이다.¹⁵⁾

그러므로 공직윤리와 형법적 도덕성은 불가분의 관계에 있으며, 중국적으로 부패방지를 위하여 공직자윤리법에 형법적 도덕성이 투영된 내용으로써 공직윤리의 개념을 구체적으로 규정하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 적어도 공직자가 형사처벌을 강하게 인식할 수 있는 내용을 구체적으로 규범화해야 공직윤리가 의미하는 바가 모든 공직자에게 강하게 전파될 것이며, 이로써 공직사회 내에서 자체적인 공직기강의 확립도 기대할 수 있기 때문이다. 즉 공직사회 내에서 자체적인 공직기강의 확립을 강화하는 방안으로써 형법적 도덕성을 바탕으로 하는 공직윤리의 개념과 내용을 체계화하여 공직윤리의 기준으로서 공직자윤리법에 구체적으로 입법하는 방안이 보다 현실적으로 실효성이 있다고 판단된다.¹⁶⁾

III. 공직윤리의 구체적 내용과 형법적 도덕률의 적용범위

1. 공직윤리의 구체적 내용과 도덕행위의 적용문제

주지하는 바와 같이 공직윤리는 공직자가 지녀야 하는 마음가짐이며, 공직자로서 가져야 하는 소명의식이다. 공직자는 직무와 관련성이 없는 평상시의 일에도 청렴성을 가져야 하며, 이러한 의식과 생활양식을 내적으로 갖추어야 한다. 그러한 마음가짐은 공직자 스스로에게 중국적으로 윤리의식으로 표출되어야 한다. 윤리는 사람이 사람답게 사는 이치이며,

14) 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, 111면 참조.

15) 사실여부를 명확하게 알 수 없지만, 최근 미래통합당은 박지원 국정원장 후보자의 학력 위조 의혹을 제기하며 자진사퇴를 촉구했다. 자세한 내용은 “통합당 ‘박지원 학력 위조’는 대한민국 유일...자진사퇴하라”, 김상준 기자, 머니투데이 <https://news.mt.co.kr>, 2020. 7. 22일자 인터넷기사 참조(검색일: 2020. 9. 22).

16) 이러한 취지로, 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, 113면 참조. 이와 관련하여 김준성·김홍희 교수는 공직자윤리법 제2조의3(공직자 윤리강령)을 신설하는 입법적 방안을 제시하고 있다.

사회생활에서 인간으로서 마땅히 행해야 하는 도리이다. 그러므로 공직윤리는 공직자가 사회생활에서 마땅히 행해야 하는 도리가 된다.

그렇다면 공직자가 사회생활에서 마땅히 행해야 하는 도리는 무엇인가? 이에 대한 대답은 첫 번째도, 두 번째도 청렴의 생활화라고 할 수 있다. 그러므로 공직윤리의 구체적 내용은 청렴사상을 바탕으로 하는 청렴의무이며, 청렴의 생활화이다.

생활 속에서 실천 가능한 청렴의무는 오상(五常) 가운데 예(禮)와 의(義)에서 찾을 수가 있다. 청렴의 생활화는 공직자가 예(禮)와 의(義)를 행함으로써 외부적으로 발현되어 공정성을 실현할 수 있게 한다. 다시 말하면 공직자는 청렴성이라는 내적 기준에 의하여 예(禮)와 의(義)를 행함으로써 외부적으로 공무집행에서 공정성을 담보할 수 있다는 것이다. 이러한 측면에서 본다면 공직윤리의 구체적 내용은 청렴성을 바탕으로 하여 외부에 발현되는 공정성을 담보하는 공직자의 생활준칙을 의미하게 된다. 그래서 청렴성과 공정성은 공직윤리의 핵심사상에 해당하며, 후자는 전자를 전제로 할 때 공직윤리가 확립될 수 있게 된다. 왜냐하면 공직윤리에서 청렴성은 공직자의 내적 기준이고, 공정성은 외적 기준에 해당하기 때문이다.¹⁷⁾ 인간의 행위는 내적 기준에 의하여 외적 기준이 발현되는 것이기 때문이다.

공직자 또한 인간이지만, 사회 내에서 특정한 임무를 수행하는 조직이기 때문에 일반적인 구성원들과 다른 마음가짐이 필요하며, 항상 그러한 마음가짐을 가지고 공정하게 공무집행을 하여야 한다. 일반적으로 청렴한 생활을 행하는 공직자는 공정한 마음을 가지고 공무집행에 임하기 때문에 공정성을 기대할 수 있다. 이러한 공직자의 공정성에 대한 기대는 생활 속에 함양된 인간의 내적인 윤리의식에 기인하는 것이다.

이러한 공직자에 대한 기대심리는 도덕행위의 적극적인 개입을 필요로 하는 것이다. 예컨대, 지행합일(知行合一)을 생각해 볼 수 있다. 그러나 인간이 무엇인가를 안다고 하여 반드시 그러한 무엇인가를 행한다고 볼 수는 없다. 실천에 있어서 무엇을 아는 것과 무엇을 행하는 것은 다르기 때문이다.¹⁸⁾ 그렇지만 중국적으로 도덕행위는 인간이 실천하고자 하는 선(善)의 가치를 지향하기 때문에 공동체주의에서 구성원 전체에게 필요한 내적 기준이 된다. 물론 이러한 도덕행위는 인간의 자율성을 전제조건으로 하는 것이다. 자율성은 선(善)의 가치를 추구하는 도덕성의 전제조건으로서 사회구성원들에게 옳음(right)과 그름(wrong)을 판단하는 내적 기준이며, 중국적으로 공동체 이익을 추구하는 내적 기준이 되는 것이다. 이러한 자율성은 도덕행위의 판단기준이며, 인간의 자유의지로써 공동의 선(善)을 추구하는 행동양식이다.

그래서 공직윤리에 도덕행위가 적용될 필요가 있다. 그리고 공직윤리는 공직자가 도덕행위를 현실적으로 실천하도록 규범화되어야 한다. 왜냐하면 공직윤리가 청렴사상을 바탕으로 한다면, 청렴성은 공직자의 내적 기준이 되기 때문이다. 청렴성은 청렴한 생활을 하는 공직

17) 이러한 취지로, 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, 115면.

18) 백종현 역(임마누엘 칸트 저), 실천이성비판, 402면 이하.

자의 도덕행위이며, 공직자에게 자율성이 강조되는 덕목이기 때문이다. 청렴성은 스스로 청렴한 생활을 하고자 하는 공직자의 자유의지를 전제로 하기 때문이다. 그러한 마음가짐이 도덕행위로서 구체화되기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 공직자의 청렴성은 내적 기준으로 자율성에 의하여 예(禮)와 의(義)에 의하여 외적으로 구체적인 도덕행위가 발현되기 때문이다. 그러한 공직자의 구체적인 도덕행위는 공무집행에서의 공정성에 대한 담보를 기대할 수 있게 한다.

따라서 공직윤리의 구체적 내용은 실질적으로 도덕행위를 내포하는 것이 타당하다고 생각된다. 도덕적 가치는 우리사회의 윤리규범에 충분히 내재되어 있기 때문에 공직윤리의 내용에 포섭되더라도 하등의 문제가 될 것이 없다. 왜냐하면 어떠한 행위라도 그 행위에 대한 사회적 평가의 기준은 도덕성을 바탕으로 하기 때문이다.¹⁹⁾ 그러므로 공직윤리의 구체적 내용은 청렴성과 공정성이며, 이를 실현하기 위한 방법으로써 형법적 도덕성을 적용하여 후술하는 입법론과 같이 적시하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

2. 공무원범죄와 형법적 도덕률의 설정기준

공직윤리는 공직자 및 공직후보자가 지켜야 하는 도리이고, 법규적 성질을 가지는 도덕률이다. 그래서 공직윤리에 위배되는 행위를 한 공직자 및 공직후보자는 사안에 따라 다르겠지만, 중국적으로 형사처벌을 받을 수도 있다. 공직윤리는 윤리적 성격을 갖춘 규범이며, 공직자가 지켜야 하는 도리이다. 그러나 실질적으로 공직윤리는 공직자의 부패방지를 위하여 형사처벌을 전제로 하는 윤리적 도덕성을 갖춘 규범화가 필요하다. 사실 공직윤리의 실효성을 위하여 형법적 가치가 윤리적 규범에 투영되어야 한다. 이러한 가치설정의 기준을 형법적 도덕률이라고 할 수 있다. 형법적 도덕률은 형법적 가치가 윤리의식에 투영되어 도덕이 규범화되는 성질을 가지는 것을 말한다.²⁰⁾ 따라서 공직윤리는 형법적 도덕률을 전제로 규정되어야 하며, 도덕적 가치와 형법적 가치가 함께 포괄되어야 한다.²¹⁾

전통적으로 우리사회는 충(忠)과 효(孝)사상을 바탕으로 하며, 특히 공직사회는 공직자가 개개인이 국가를 위한 충(忠)사상을 매개체로 하여 운용된다고 할 수 있다. 그러므로 국가를 위하여 헌신하는 공직자에게 충(忠)사상은 높은 도덕적 가치를 가지는 덕목이라고 할 수 있다.²²⁾ 그리고 형법에서 충(忠)사상은 국가적 법익에 관한 죄에 적용된다. 그렇기 때문에

19) 김준성, “형법상 존속살해죄에 있어서 효(孝)사상의 적용문제”, 법학연구 제21권 제4호, 연세대학교 법학연구원, 2011. 12, 130면.

20) 형법적 도덕률이라는 용어에 대한 최초의 언급 및 개념의 제시는 김준성, “형법상 존속살해죄에 있어서 효(孝)사상의 적용문제”, 130면 참조.

21) 이러한 취지를, 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, 111면 참조.

22) 공자의 충(忠)사상을 제시하여 공직윤리의 위기를 극복하자는 견해로, 최화인·배수호, “공직윤리와 충(忠)”, 한국행정학회보 제49권 제3호, 한국행정학회, 2015. 9, 1면 이하 참조.

이러한 측면에서 본다면 국가를 위하여 헌신하는 공직자에게 충(忠)이라는 덕목은 공무원범죄의 예방을 위하여 형법적 도덕률의 기준으로 설정되어도 무방할 것이다.

왜냐하면 공무원범죄는 협의의 의미로서 형법상 직무위배죄, 직권남용죄, 뇌물죄로 구분할 수 있겠지만, 광의의 의미로서 공무원범죄는 공직자가 성실의무, 복종의무, 직장이탈금지 의무, 친절 및 공정 의무, 비밀엄수의무, 청렴의무 등을 위반하여 국가의 기능을 부패시킴으로서 가벌성이 인정되는 행위를 의미하기 때문이다.²³⁾

이처럼 국가적 차원에서 볼 때 충(忠)사상은 공직자에게 높은 도덕적 가치를 가지는 덕목이므로 윤리적 차원을 벗어나 공직자들의 범죄예방을 위한 실효성의 측면에서 도형사실무에서 엄격하게 적용될 필요성이 있기 때문이다. 적어도 충(忠)사상은 공직사회의 기강확립을 위하여 그리고 공직자의 내적 기준과 외적 기준의 자율적 발현을 기대할 수 있기 때문이다.

그러나 지나친 충(忠)사상의 적용은 공직사회의 경직성을 부추기며 독이 든 성배가 될 수도 있다. 왜냐하면 충(忠)사상은 공직자에게 맹목적 헌신과 국가에 대한 봉사를 강요할 수 있기 때문이며, 그리고 국가에 대한 봉사가 자칫 잘못하면 하관의 상관에 대한 지나친 충성으로 변질될 우려가 크기 때문이다. 물론 공직사회의 기강확립을 위하여 충(忠)사상이 올바르게 적용된다면 문제가 없겠지만, 그렇지 않을 경우도 고려해야하기 때문이다. 따라서 충(忠)사상이 가지는 의미는 충분히 이해가 가지만, 현대적 의미에서 볼 때 공무원범죄의 예방을 위하여 형법적 도덕률로서 맹목적인 충(忠)사상의 적용은 타당하지 않다. 오히려 앞에서 언급한 바와 같이 공직사회에서 공직자의 마음가짐은 예(禮)와 의(義)를 바탕으로 한다면, 공직자의 내적 기준과 외적 기준이 자율적으로 발현되어 공직자의 자세가 확립될 것으로 생각된다. 그리고 그러한 자율적 발현에 의한 공직자의 마음가짐에 충(忠)이 가미된다면 보다 확실하게 공직자로서 공정성을 기대할 수 있을 것이다. 그러한 전제에서 이러한 체계 구조는 중국적으로 공무원범죄를 예방하는 형법적 도덕률로서 기능을 할 수 있을 것이다.

IV. 부패방지를 위한 형법적 도덕률의 적용방안

1. 공직자윤리법에 대한 형법적 도덕률의 적용방안

앞서 검토한 바와 같이 공무원범죄의 예방을 위하여 우선적으로 공직사회의 기강확립이 중요하다. 적어도 공직사회에 등용하고자 하는 사람이라면, 직업적인 윤리를 떠나서 국가에

23) 김준성, “공무원의 부패방지를 위한 뇌물죄의 적용범위”, 한국부패학회보 제17권 제4호, 한국부패학회, 2012. 12, 3-4면 참조.

대한 남다른 사명감을 가지고 공직을 선택하게 된다. 그리고 공직자라는 신분에 의하여 이익보다 공익을 우선적으로 추구해야 한다는 사명감을 가지고 공직에 임하기 때문이다. 그러나 공직사회는 여전히 내부적으로 상하간의 엄정한 수직적 위계질서가 존재하기 때문에 상관에 의한 일탈행위가 조직 내에서 묵인되거나, 관련 공무원들의 일탈행위가 계속하여 빈번하게 발생한다는 것이다.²⁴⁾

이러한 공직사회의 경직성을 완화시키고, 공직자들의 부패를 방지하기 위하여 사전적 제도의 측면에서 청렴교육을 강화하는 것도 방법이겠지만, 보다 근본적인 방법은 공직자의 내면적 도덕성을 자율적으로 강화하는 방법이 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 공직자의 내면적 도덕성은 자율적으로 함양되는 것이 어렵다. 그래서 공직자의 내면적 도덕성을 타율적으로 함양시키는 방법을 모색할 필요가 있다.

이와 관련하여 공직자들에게 규범화된 공직윤리를 강화하는 방안을 들 수 있다. 물론 이러한 방안의 제시는 우선적으로 충분히 실효성을 고려해야 하며, 무엇보다도 공직자들에게 실천가능성이 전제되어야 한다. 그러므로 공직자들에게 실천가능성이 전제되는 공직윤리는 법규적 성질과 도덕적 가치를 함께 포괄하는 덕목이다. 조금 더 정확하게 말하자면, 공직자가 스스로 자신에게 부과할 수 있는 도덕적 책무와 그에 따른 법규적 성질을 내포하는 기준을 제시할 수 있는 덕목이어야 한다.

이러한 덕목은 종국적으로 형법적 가치와 도덕적 가치를 포괄하는 형법적 도덕률로서 공직윤리의 실효성을 담보할 수 있다. 그렇다면 문제는 공직윤리의 실효성을 위하여 형법적 도덕률의 합리적인 적용방안일 것이다. 사실 공직윤리는 공직자의 내적 자율성과 외적 타율성을 포괄하는 윤리규범이며, 형법적 도덕률을 전제로 규정되어야 한다.²⁵⁾ 따라서 형법적 도덕률을 전제로 하는 공직윤리를 공직자윤리법에 구체적으로 규정하는 것이 합리적인 방안이라고 할 수 있다.

결론적으로 말하자면, 공직사회의 반부패 확립과 정화(淨化)를 위하여 공직자의 내적 기준과 외적 기준을 확립할 수 있는 형법적 도덕률을 공직윤리의 내용으로 입법하는 것이 타당하다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이 형법적 도덕률의 성격을 가지는 청렴사상과 공정사상을 공직윤리의 핵심사상으로 입법하는 방안이 설득력이 있다고 본다. 공직윤리에서 청렴사상(淸廉思想)은 공직자의 내적 기준이 될 수 있고, 공정사상(公正思想)은 공직자의 외적 기준이 될 수 있기 때문이다.

전자가 공직자의 도덕적 마음가짐이라면, 후자는 공직자의 실천적 마음가짐이라고 할 수 있다. 청렴성(淸廉性)은 뇌물범죄로부터 공직자를 원천적으로 보호할 수 있는 공직자의 내

24) 이와 관련하여 최근 공무원들의 일탈행위에 관한 자세한 내용은 “오거돈 ‘추행사퇴’ 얼마나 됐다고... 잇따른 공무원 일탈행위”, 박정현 기자, 연합뉴스 <https://www.yna.co.kr>, 2020. 6. 3일자 인터넷 기사 참조(검색일: 2020. 9. 22).

25) 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, 115면.

적인 형법적 도덕률에 해당하는 것이고, 공정성(公正性)은 공무집행과정에서 공직자를 실천적으로 보호할 수 있는 공직자의 외적인 형법적 도덕률에 해당한다고 할 수 있다. 특히 공정성은 다양한 이해관계로부터 사익을 배제하고, 공익을 우선적으로 추구하는 공직자의 마음가짐이다. 이러한 공정성은 공직자가 공정하게 공무를 집행함으로써 종국적으로 사회구성원 모두가 추구하는 공정사회를 구축하게 하는 것이다. 물론 공정성은 청렴성을 바탕으로 하여 공직자의 마음가짐이 외부로 발현되는 형법적 도덕률에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 청렴성과 공정성은 형법적 도덕률로서 공직윤리의 구체적 사상에 해당하므로 공직자윤리법에 구체적으로 입법하는 것이 사회적 도덕성에 대한 실천이성으로써 공직자의 부패방지를 위하여 바람직하다고 할 수 있다.

2. 공직윤리에 대한 입법론의 제안

현행 공직자윤리법 제1조(목적)는 공직자 및 공직후보자의 재산에 대한 투명성과 퇴직공직자의 취업제한 및 공직자의 부정한 재산증식방지, 공무집행의 공정성확보, 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 공직자의 윤리를 확립하고자 규정하고 있다. 이와 같이 공직자윤리법 입법취지는 종국적으로 공직자의 청렴성과 공정성을 확보하기 위한 것이다. 그리고 동법 제2조(생활보장 등)에서 국가는 공직자의 생활을 보장하고, 그에 대한 급부로서 공직윤리의 확립에 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제2조의2(이해충돌 방지의무)에서 공직자의 공정한 직무수행과 사익과 공익이 충돌하는 경우에 공익우선성을 규정하고 있다. 따라서 현행 공직자윤리법은 제1장 총칙에서 공직윤리의 내용을 구체적으로 규정하고 있다고 볼 수도 있다.

그러나 현행 공직자윤리법은 제2조의2(이해충돌 방지의무)의 규정을 제외하고는 공직윤리와 관련된 구체화된 내용이라고 할 수 없다. 적어도 국가가 공직자의 윤리를 확립하고자 한다면 공직윤리의 개념과 사상 그리고 구체적인 공직자의 행동강령 내지 윤리강령을 현행 공직자윤리법에 명확하게 규정하는 것이 합당하다고 할 것이다.

따라서 현행 공직자윤리법 제1장 총칙에 형법적 도덕률에 입각하여 공직윤리의 개념과 사상 그리고 공직자 윤리강령을 다음과 같이 체계적으로 입법(밑줄친 부분)하는 것이 공직자의 기강확립과 부패방지를 위하여 효과적이라고 생각된다.²⁶⁾

이와 관련하여 첫째, 공직자윤리법 제1조(목적) “이 법은 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개 및 재산형성과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물 신고 및 주식백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을

26) 이러한 취지의 입법론에 대하여 김준성·김홍희 교수가 처음으로 제시하였다. 이와 관련하여 보다 상세한 내용은 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, 116-117면 참조.

방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리로서 청렴의무를 확립함을 목적으로 한다.”고 규정하여야 한다.²⁷⁾

둘째, 제2조(생활보장 등) “국가는 공직자가 공직에 헌신할 수 있도록 공직자의 생활을 보장하고, 공직윤리의 확립에 노력하여야 한다.”의 규정을 제2조(생활보장과 공직자의 의무) “국가는 공직자가 공직에 헌신할 수 있도록 공직자의 생활을 보장하고, 공직윤리의 확립에 노력하여야 하며, 공직자는 청렴의무와 공정의무를 이행해야 한다.”라고 규정하여야 한다.

셋째, 제2조의2(이해충돌 방지의무)의 규정의 표제어를 제2조의2(청렴성 이행의무)로 치환하여야 한다.

넷째, 제2조의3(공직자 윤리강령)²⁸⁾의 규정을 신설하여 다음과 같이 “① 공직자는 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다. ② 공직자는 직무상의 관계가 있는 없든 그 소속 상관에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다. ③ 공직자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 하여서는 아니 된다. ④ 이외의 공직자 윤리강령은 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제8조의 규정을 준용한다.”라고 규정하는 입법론²⁹⁾을 제안하고자 한다.

V. 결론

지금까지 공직자의 부패방지를 위하여 공직자윤리법에서의 공직윤리의 기준과 형법적 도

27) 공직윤리의 핵심사상은 청렴의무이다. 따라서 공직자윤리법 제1조(목적)에 입법하는 것은 입법취지를 극대화하는 것으로서 타당하다. 그리고 이를 뒷받침하는 근거로서 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제7조(공직자의 청렴의무) “공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 직무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다.”고 규정되어 있기 때문에 현행 공직자윤리법 제1조(목적)에 ‘청렴의무’를 명시하는 입법론을 제시하는 것은 타당하다고 할 수 있다.

28) 이와 관련하여 김준성·김홍희 교수가 제시한 입법론이 매우 타당하다고 생각된다. 특히 김준성·김홍희 교수가 제시한 입법론을 살펴보면 공직자 윤리강령의 표제어는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제8조(공직자 행동강령)의 표제어를 착안하여 공직자윤리법의 취지에 적합하도록 원용한 것이며, 공직자윤리법 제2조의3의 제1항과 제2항은 국가공무원법 제61조(청렴의무)와 지방공무원법 제53조(청렴의무)의 규정을 동일하게 원용한 것이다. 그리고 제3항은 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제7조의2(공직자의 업무상 비밀이용 금지)의 규정을 원용한 것이며, 제4항은 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제8조를 준용하게 하여 공직자 윤리강령을 보다 구체화하기 위한 입법론이라고 할 수 있다(이와 관련하여 보다 상세한 내용은 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, 117면 참조).

29) 이와 관련하여 저자의 입법론은 김준성·김홍희 교수가 제시한 입법론을 바탕으로 수정·보완 하였으며, 여기서 저자는 한걸음 더 나아가 현행 공직자윤리법 제2조(생활보장 등)에 개정 및 추가하는 입법론으로서 공직윤리의 핵심사상에 해당하는 청렴의무와 공정의무의 이행의무를 제시하였다.

덕률의 적용문제를 검토하였다.

그 결과, 공직자윤리법의 실효성을 위하여 우선적으로 공직사회의 기강확립과 공직자의 공직윤리를 확보하기 위하여 형법적 도덕률에 해당하는 공직사상을 공직자윤리법에 구체적으로 입법하는 것이 타당하다고 생각된다. 그래서 주지하는 바와 같이 청렴사상과 공정사상을 공직윤리의 기준으로 설정하여 공직자윤리법에 공직윤리의 구체적 내용으로 입법하는 것이 필요하다. 왜냐하면 앞서 검토한 바와 같이 청렴사상은 공직자의 내적 기준이고, 공정사상은 공직자의 외적 기준에 해당하기 때문이다. 이에 따라 공직자윤리법에 규정되어야 하는 공직윤리의 구체적 내용은 공직자에게 청렴의무와 공정의무를 이행하도록 하는 것이다. 만일 공직자가 청렴성을 추구한다면 공정성은 당연히 그에 따라 실천되는 것이기 때문이다. 따라서 공직윤리에서 공정의무는 청렴의무를 전제로 하는 것이다. 공직자의 내적 기준인 청렴성에 의하여 외적인 공정한 공무집행을 기대할 수 있기 때문이다. 이러한 기대감은 공직자가 공직자다워져야 하는 도리로서 공직윤리의 예(禮)와 의(義)를 소중히 받들고, 이를 실천할 때 비로소 부정부패(不正腐敗)가 없는 청정한 공직사회가 만들어 질 것이며, 중국적으로 사회구성원 모두가 바라는 공정사회가 이루어 질 것이다.

따라서 공직자의 부패방지를 위하여 공직자윤리법에 단순한 윤리의식을 규정하기 보다는 앞에서 제시한 바와 같이 형사처벌의 가능성을 염두에 두는 형법적 가치와 도덕적 가치가 투영된 형법적 도덕률에 해당하는 핵심사상으로서의 공직윤리, 즉 청렴의무와 공정의무의 이행의무를 공직자윤리법에 입법하여 사회적 도덕성에 대한 실천이성으로써 공직자의 내적 규율을 강화하는 것이 더욱 바람직하다고 생각된다.

참고문헌

- 권영법, *공정한 재판*, 세창출판사, 2015.
- 김재광, “한국의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준”, *공법학연구* 제9권 제3호, 한국비교공법학회, 2008.
- 김준성, “형법상 존속살해죄에 있어서 효(孝)사상의 적용문제”, *법학연구* 제21권 제4호, 연세대학교 법학연구원, 2011. 12.
- 김준성, “공무원의 부패방지를 위한 뇌물죄의 적용범위”, *한국부패학회보* 제17권 제4호, 한국부패학회, 2012. 12.
- 김준성·김홍희, “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준”, *법학연구* 제29권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2019. 3.
- 김홍희, “공직윤리 왜 어렵고 힘든가?”, *한국부패학회보* 제25권 제1호, 한국부패학회, 2020. 3.
- 백종현 역(임마누엘 칸트 저), *실천이성비판*, 아카넷, 2007.
- 이수성, “형법적 도덕성의 한계에 관하여”, *서울대학교 법학*, 제18권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 1978.
- 최화인·배수호, “공직윤리와 충(忠)”, *한국행정학회보* 제49권 제3호, 한국행정학회, 2015. 9.
- 황경식 역(존 롤즈 저), *정의론*, 이학사, 2017.

투고일자 : 2020. 08. 31

수정일자 : 2020. 09. 21

게재일자 : 2020. 09. 30

<국문초록>

공직윤리의 기준과 형법적 도덕률의 적용문제

- 공직자의 부패방지를 위한 공직자윤리법의 입법론을 중심으로 -

김 준 성

오늘날 우리사회는 공동체주의 입장에서 구성원 모두를 인정하고, 존중하는 공정사회를 추구하고 있다. 그러나 종종 공직임명과정에서 공직자 및 공직후보자의 인사검증시스템에서 간과한 도덕성의 문제가 경우에 따라서 사회적 여론에 의하여 공직임명의 준별(峻別)이 되기도 한다. 심지어 공직후보자가 공직에 임명되었다 하더라도 사회적 여론의 후폭풍에 의하여 공직을 사퇴하는 경우도 종종 발생한다.

이러한 공직임명의 준별은 공직자 및 공직후보자의 치명적인 도덕성의 결함과 도덕성의 엄격함에 대한 인식결여에서 제기된다는 것이다. 사실 공직자에게 기대하는 국민들의 도덕성의 기준은 매우 엄격하고 높다는 것이다. 특히 사회적 여론은 정치적 분위기가 반영되는 것이며, 경우에 따라서는 공직자 및 공직자후보자가 지녀야 하는 도덕성의 기준으로 법규를 떠나 일반인과 다른 초월적인 사회적 도덕성의 실천이성을 요구한다는 것이다.

그래서 사회적 혼란과 공직자의 부패방지를 위하여 우선적으로 공직사회의 기강확립과 공직윤리를 확보하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이와 같은 측면에서 공직자윤리법에 공직자의 내적 규율을 강화하기 위하여 형법적 도덕률에 해당하는 청렴의무와 공정의무의 이행의무를 공직윤리로서 구체적으로 입법하는 방안이 바람직하다고 할 것이다. 이러한 입법론은 중국적으로 우리 사회가 추구하는 공정사회를 구축하는데 보다 실효성이 있을 것이다.

주제어: 공직윤리, 공직자윤리법, 청렴의무, 공정의무, 형법적 도덕률